

ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO

Fundação Getúlio Vargas (FGV – EAESP)

**A regulamentação do lobby no Brasil
em perspectiva comparada: há
lições a serem aprendidas?**

Resumo

O lobby é um dos canais de participação no processo decisório das políticas públicas. A transparência do lobby pode compatibilizá-lo com valores democráticos. Porém, tal atividade ainda não é regulamentada no Brasil. Este trabalho teve como objetivo analisar as disposições apresentadas pela proposta de regulamentação PL Nº 1.202/2007 e, à luz da experiência norte-americana e canadense, verificar se há elementos expressos em seu conteúdo que demonstrem potencial para a construção de um processo decisório mais transparente e íntegro. Para a consecução desse trabalho, lançou-se mão do método comparativo por semelhança e optou-se pela utilização das seguintes técnicas de pesquisa: pesquisa bibliográfica, documental e de legislação. A partir da análise da legislação que regulamenta o lobby nos EUA e no Canadá em nível federal foram comparados os seguintes elementos: (i) como se define lobby; (ii) como se define o órgão que deve credenciar o lobista; (iii) quem deve se credenciar; (iv) como o credenciamento será realizado; (v) como a prestação de contas pelos credenciados será realizada; (vi) qual será o órgão responsável por tal tarefa; (vii) por quem e como as informações prestadas pelos lobistas serão divulgadas e, (viii) quais as penalidades impostas, assim como quais as instituições de controle responsáveis por aplicá-las. A análise da experiência norte-americana de regulamentação mostrou a importância de construir uma instituição de controle independente e autônoma para administrar as leis de lobby. Já a experiência canadense se mostrou inovadora não só por criar a figura do *Commissioner*, um agente independente, nomeado por ambas as casas do Parlamento para um mandato de sete anos, como também por instrumentalizá-lo com uma equipe burocrática específica (*Office of the Commissioner of Lobbying*). Esses resultados foram comparados à disposição que visa regulamentar o lobby no Brasil. Conclui-se que a proposta de regulamentação brasileira é omissa e pouco precisa. Por isso, dificilmente fomentará condições que contribuam para a construção de um processo decisório mais transparente e íntegro.

Palavras-Chave: Lobby, Regulamentação do Lobby, Processo decisório, Transparência, Democracia.

1 - Introdução

Este trabalho teve como objetivo analisar as disposições apresentadas pelo projeto de lei nº 1.202/2007 que propõe a regulamentação do lobby no Brasil e, à luz da experiência norte-americana e canadense, verificar se há elementos expressos em seu conteúdo que demonstrem potencial para a construção de um processo decisório mais transparente e íntegro.

Regulamentar o lobby significa dar publicidade a informações sobre lobistas, decisores e as interações que mantêm, podendo contribuir para a construção de um processo decisório mais transparente.

Lobby pode ser definido como a defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões referentes às políticas públicas (Mancuso & Gozetto, 2011). Essa atividade ocorre durante o processo decisório propriamente dito, que corresponde às seguintes fases: (i) definição da agenda; (ii) formulação, debate e negociação de propostas referentes aos temas da agenda e (iii) tomada de decisão. No entanto, pode ocorrer também nos momentos que sucedem o processo deliberativo. Entre esses momentos ressaltam-se (i) revisão judicial; (ii) regulamentação; (iii) implementação e (iv) avaliação.

Apesar de compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo quando são levados em consideração os direitos expressos no artigo 5º. de nossa Constituição Federal, a atividade de lobby tem sido associada predominantemente a crimes contra a administração pública, como corrupção, tráfico de influência e licitações direcionadas. Como consequência, um forte estigma de marginalidade envolve a atividade.

Assim como é impossível ignorar a existência de tais práticas ilegais, associar a atividade de lobby exclusivamente à defesa ilícita de interesses é inadequado, haja vista que existem também contribuições positivas. Entre elas, pode-se destacar: (i) mais informações sobre os temas da pauta decisória; (ii) visão mais completa sobre os problemas coletivos; (iii) maior proximidade entre

as preferências dos grupos de interesse em ação e o resultado da decisão e, (iv) maior legitimidade da decisão, em função da abertura do processo decisório à participação da sociedade civil.

O desequilíbrio de poder entre os grupos de interesse durante o processo decisório é outro problema gerado pela prática da atividade e que, no entanto, não apresenta caráter ilícito. Esse desequilíbrio pode gerar, por exemplo, a concessão de benefícios desproporcionais e/ou injustificáveis para os grupos de interesse que possuem mais e/ou melhores recursos políticos.

Hoje, diversos países, como Alemanha, Austrália¹, Canadá, Eslovênia, E.U.A, França, Hungria, Israel, Lituânia, Peru, Polônia, Taiwan, Ucrânia e União Européia (Parlamento Europeu) possuem legislação específica para a regulamentação do lobby (CHARI ET alli, 2010). Esses países regulamentaram a atividade com o intuito de superar os problemas gerados por ela, sem emiscuir-se de incentivar suas contribuições.

De forma geral, regula-se o lobby para tornar pública a relação entre lobistas e tomadores de decisão e definir padrões para essa interação, ao instituir-se um registro dos lobistas e ao estipular-se um órgão especial para administrar esse registro. O fomento à publicidade torna o processo decisório possível de ser escrutinado detalhadamente e aumenta o conhecimento dos atores sociais sobre a forma como o sistema político e seus atores se relacionam¹ (Chari ET alli, 2010).

No Brasil, há atualmente dois projetos de lei que propõem a regulamentação do lobby. Um tramita há 22 anos (PL nº. 6.132/1990) e o outro há 05 anos (PL nº. 1.202/2007). Essas propostas centram-se em cinco aspectos principais: (i) credenciamento dos grupos de interesse; (ii) fornecimento de informações detalhadas acerca de sua atividade, o que inclui detalhar o quanto se gasta, como se gasta e com o que se gasta; (iii) divulgação pública dessas

¹ Países que estabeleceram sistemas regulatórios mais robustos, como os EUA e o Canadá, o fizeram para aumentar a transparência da relação entre lobistas e tomadores de decisão e não apenas para prevenir a corrupção (Chari ET alli, 2010).

informações; (iv) penalidades para aqueles que desrespeitarem as regras e, (v) medidas que garantam o direito ao contraditório.

O elemento chave das duas medidas é a publicidade de informações. De acordo com a teoria liberal, de posse de mais informação, o cidadão é capaz de discernir melhor as ações realizadas pelos agentes públicos.

No entanto, em que medida a publicidade de informações contribui para fomentar transparência e integridade ao processo decisório? Há evidências na literatura internacional que apontem que tenha havido incremento na promoção da transparência do processo decisório com a adoção da regulamentação do lobby? Por fim, é possível afirmar que a transparência governamental é produto do acesso à informação, entendido como um “direito básico de saber como os poderes que foram capturados da coletividade estão sendo usados”, como assevera Stiglitz (2002:42)?

A fim de responder tais questões, optou-se pela realização de um estudo de natureza dedutiva, no qual se compara a legislação de dois países em que a atividade já é regulamentada. Esses países foram escolhidos a partir da tipologia dos graus de força da regulação do lobby apresentada em “*Regulating lobbying: a global comparison*”, obra publicada em 2010. Essa obra veio preencher uma lacuna na literatura, pois além de comparar como a ação dos grupos de interesse é regulamentada² ao redor do mundo, mensura o impacto dessa regulamentação. Segundo os autores, a regulamentação do lobby apresenta três graus de força: baixa, média e alta. A intensidade da força está relacionada: (i) a existência de registro individual para lobistas; (ii) ao grau de detalhamento das informações requeridas; (iii) ao acesso público a lista de lobistas registrados; (iv) a informações detalhadas sobre os gastos dos lobistas e (v) a aplicabilidade de sanção aos lobistas que infringem as regras. De acordo com essa tipologia, o Canadá, em nível federal, apresenta médio grau de regulação e os EUA, em nível federal, apresenta alto grau de regulação. O

² Regulamentação significa um conjunto de regras formais, discutidas e aprovadas pelo Parlamento e que foram transformadas em lei (Chari ET ali, 2010).

nível federal foi o escolhido para a comparação, pois a proposta de regulamentação brasileira tem como foco apenas o nível federal.

Ao utilizar países estrangeiros como referências comparativas para analisar o Brasil, esse estudo pode ser caracterizado como um estudo de política comparada (Amorim Neto, 2010). Assim, procura-se comparar sistemas políticos que partilham uma série de características comuns, em um esforço para neutralizar algumas diferenças ao destacar outras. No entanto, não se busca o estabelecimento de uma relação causal e sim estabelecer conexões entre a legislação dos casos selecionados a fim de obter subsídios para pensar a forma como a regulamentação do lobby foi elaborada nesses dois países.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram: pesquisa bibliográfica, pesquisa da legislação realizada principalmente através do *website*: www.regulatelobbying.com e pesquisa documental. A pesquisa documental analisou os sistemas de registros *on-line* viabilizados pela internet e operados pelas instituições de controle norte americanas, canadenses e pela sociedade civil. Entre eles: **EUA**: <http://sopr.senate.gov> (Senado dos Estados Unidos da América); <http://www.opensecrets.org> - *Center's Lobbying Database* consolidados pelo (*Center for Responsive Politics*). **Canadá**: http://www.oclc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/h_nx00125.html (*Office of the Commissioner of Lobbying of Canada*).

O trabalho está estruturado em três partes. Na primeira, apresenta-se o histórico da regulamentação do lobby nos EUA e no Canadá. Na segunda, trata-se das iniciativas de regulamentação do lobby no âmbito dos poderes legislativo e executivo no Brasil e analisam-se os pontos positivos e negativos do PL 1.202/07. Na terceira parte, apresenta-se um quadro que sintetiza alguns elementos considerados essenciais para a operacionalização da regulamentação, comparando a legislação norte-americana, canadense e a brasileira. Por fim, identificam-se as mais importantes lições que as experiências internacionais enfocadas trouxeram acerca da regulamentação do lobby e apontam-se algumas medidas que, se adotadas, possam fomentar um processo decisório mais transparente e íntegro no Brasil.

2. EUA e Canadá: experiências robustas de regulamentação

Nos EUA, a regulamentação do lobby em nível federal e, exclusivamente junto ao Poder Legislativo ocorreu em 1946 pelo *Federal Lobbying Regulation Act* (FLRA) e pelo *U.S. Administrative Procedure Act* (APA) (SANTOS, 2007).

Foi instituída: (i) a obrigatoriedade da apresentação de relatórios indicando o nome e o endereço do lobista e seus clientes, o quanto cada lobista havia recebido por seu trabalho e a descrição de todas as contribuições para o esforço de lobby, superiores a US\$ 500; (ii) a apresentação de uma contabilidade detalhada das despesas realizadas; (iii) a identificação de todas as publicações sob as quais havia havido influência para a publicação de artigos ou editoriais; (iv) a identificação das matérias legislativas alvo do trabalho dos lobistas, sem a exigência de declaração do objetivo pretendido com tal trabalho.

Essa legislação foi aprimorada diversas vezes e, em 2007, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal aprovaram documentos que interferiram na atuação dos grupos de interesse. Atualmente, as penalidades incluem multas de até US\$ 200.000, dependendo da gravidade e extensão da violação, e pena de até cinco anos de prisão. O Procurador Geral da União (*Attorney General*) e o Diretor da Controladoria Geral da União (*Comptroller General*) são peças chaves para a execução dessas penalidades. O primeiro deve informar o número de lobistas que sofreram sanções e, o segundo é o encarregado de examinar os relatórios para quantificar os que tiveram os seus dados confirmados e os que apresentaram informações inverídicas, já que ele é capaz de confirmar qualquer informação sobre o lobista.

As instituições superiores de controle norte americanas, tem como atribuição emitir relatórios e reportá-los ao poder legislativo. Apesar de não possuir poderes judiciais, o que as diferencia dos Tribunais de Contas latino americanos - inspirados nos modelos espanhol e italiano -, essas instituições costumam elaborar recomendações e constatações divulgadas em seus relatórios, que funcionam como instrumentos de controle, muitas vezes,

eficazes. Dessa forma, essas instituições de controle procuram corrigir, em vez de penalizar (PAYNE, 2002).

É importante notar, no entanto, que a legislação norte americana não tem como objetivo regular a organização dos grupos de interesse. O que essa legislação busca é regular as estratégias e táticas desses grupos em seus contatos com o sistema político e, em específico, com os tomadores de decisão. Assim, tal legislação está voltada muito mais para o monitoramento e conseqüentemente, para o esforço de tornar públicas e transparentes as informações que envolvem a atividade de lobby, do que para a sua regulação. Sendo assim, o modelo norte americano é muito mais um sistema de “monitoramento” do que de regulamentação.

A grande vantagem de uma regulamentação voltada para o monitoramento da atividade dos lobbies é, permitir a identificação de quem o está realizando e, em relação a quem. Isto quer dizer que, a informação gerada é seu ponto forte.

Aliada a informação oferecida pelos lobbies, a divulgação pública pode ser tomada como um elemento crucial em todos os tipos de regulamentação. A divulgação pública pode ampliar o potencial de escrutínio público e a imprensa norte americana tem feito uso intensivo das informações disponíveis. Com as novas tecnologias de informação, entidades como o *Center for Responsive Politics* tem utilizado os dados fornecidos e elaboram relatórios que contribuem para a divulgação da ação dos lobbies nos EUA (Thomas, 1998).

A regulamentação do lobby nos EUA parece ter gerado efeitos positivos, já que,

“Os recentes aperfeiçoamentos introduzidos pelo *Honest Leadership and Open Government Act* parecem atender aos requisitos de redução da assimetria informacional, ampliação do escrutínio público e combate à corrupção, ainda que, como apontam Lowery e Gray (1997), possam ser, também, manifestações simbólicas da ação política num contexto de elevada cobrança da sociedade” (SANTOS, 2007:402).

Assim como nos EUA, no Canadá há uma legislação federal regulamentando o lobby, mas os estados também elaboram sua própria regulamentação, já que estamos falando de países que adotam o sistema federativo, como o Brasil.

Diferentemente dos EUA, país no qual todos os 50 estados regulamentaram o lobby, no Canadá apenas 06 (Ontario, Quebec, British Columbia, Nova Scotia, Newfoundland e Alberta) das 10 províncias e 03 territórios o fizeram.

A regulamentação do lobby em nível federal, no Canadá, data de 1989 quando o *Lobbyists Registration Act (LRA)* foi promulgado. Em 1996, foi elaborado o *Lobbyists' Code of Conduct (Code)*. A legislação foi aprimorada diversas vezes, a primeira vez em 1995, a segunda em 2003 e a terceira em 2008, com o *Lobbying Act (LA)*, em vigência atualmente.

O objetivo principal da regulamentação do lobby no Canadá é o registro dos lobistas. Como o seu foco não é o monitoramento da atividade dos lobistas, a legislação não requer a divulgação de toda a informação financeira fornecida pelos lobbies, assim como também não responsabiliza os políticos por assegurar que aqueles que tentem influenciá-los se registrem. No entanto, com o registro, busca-se ajudar a assegurar transparência e abertura ao processo democrático.

Em dezembro de 2008, havia 4.835 lobistas registrados em nível federal no Canadá. Todos esses lobistas foram obrigados a fornecer informações detalhadas acerca de si mesmos e de seus clientes. Entre essas informações destacam-se: nome, cargo e endereço comercial do lobista e de seus clientes, assim como das filiais e subsidiárias de seus clientes; se o indivíduo for um ex-dirigente estatal, uma descrição dos órgãos que dirigiu e em que período; descrição exaustiva sobre as matérias de seu interesse, incluindo a proposta legislativa específica; o nome de cada departamento ou outra instituição governamental que seja alvo de seu lobby; a fonte e quantia de dinheiro concedida ao cliente pelo governo e as técnicas de comunicação utilizadas, inclusive *grass-roots lobbying* (CHARI et alli, 2010).

O registro é feito *on-line* pela internet e os lobistas pagam uma taxa para registrar-se. Aos cidadãos é permitido acesso livre aos registros de todos os lobistas.

Não se registrar junto à jurisdição em que a atividade política está ocorrendo e/ou fornecer informação falsa ou enganosa é considerado falta grave. De forma geral, cometer falhas ao registrar-se, ao renovar seu registro, ao corrigir qualquer informação enganosa ou incorreta ou deixar de informar ao Estado que a atividade de lobby cessou, pode resultar em penalidades, como o pagamento de multas, que podem variar em nível federal de 50 a 200 mil dólares, ou o encarceramento, que pode variar de 06 meses a 02 anos de prisão.

A legislação de 2008 garantiu ao *Commissioner of lobbying* o direito de publicar o nome dos lobistas que violaram as leis em relatórios e, também o poder de impedir qualquer pessoa condenada de exercer a atividade de lobby em nível federal por dois anos.

Apesar da aparente rigidez da regulamentação canadense – que possui, inclusive, uma instituição de controle específica para administrar sua legislação e um sistema informacional sofisticado desenhado para atender esse propósito –, até 2009 houve apenas um caso envolvendo a aplicação de penalidades. Especula-se se os lobistas canadenses estão cumprindo as regras à risca, ou se o sistema de controle construído não tem capacidade investigativa suficiente para dar conta de todo o universo da comunidade de representação de interesses (CHARI et alli, 2010).

3. Análise da proposta brasileira de regulamentação do lobby

A primeira iniciativa brasileira de regulamentação do lobby data de 1989, quando foi apresentado o projeto de lei Nº 203 por Marco Maciel (DEM-PE). Atualmente, o projeto sob novo número (PL Nº 6.132/1990), encontra-se arquivado. Desde então, inúmeros projetos, de lei ordinária e de resolução foram apresentados e, um após o outro, foram sendo arquivados.

Em 2007, uma nova proposta, do deputado federal Carlos Zarattini (PT-SP) foi apresentada (PL Nº 1.202/2007). Esse projeto tem tido boa receptividade e foi aprovado pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público e pela

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ambas da Câmara dos Deputados. O relator do projeto na CCJC, o Dep. Cesar Colnago (PSDB-ES), ofereceu parecer positivo a sua aprovação e apresentou substitutivo ao projeto. Atualmente, ele se encontra sujeito à apreciação do plenário.

No âmbito do Poder Executivo também houve iniciativas. Em 2008, a discussão acerca da regulamentação do lobby foi incluída na meta 18 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA³. A coordenação dos trabalhos que visavam elaborar um anteprojeto de lei que regulamentasse a atividade de lobby no Brasil foi atribuída a Controladoria Geral da União (CGU), com a participação da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Justiça, da Advocacia-Geral da União, do Ministério Público Federal, da Associação de Juízes Federais e da Associação Nacional dos Procuradores da República. O Conselho Nacional de Transparência e Combate à Corrupção também discutiu o tema.

Com o intuito de subsidiar tal objetivo, acadêmicos, profissionais do lobby e parlamentares foram convidados para participar do *Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do Lobby no Brasil*, realizado em novembro de 2008 e promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU), pela Casa Civil, pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e pelo Centro Universitário de Brasília. Essas iniciativas do Poder Executivo tiveram como resultados práticos a elaboração pela Casa Civil, a partir de sugestões do Conselho Nacional de Transparência e Combate à corrupção, um substitutivo ao PL 1.202/2007. Esse substitutivo aguarda avaliação da Presidente Dilma Rousseff desde janeiro de 2011, o que denota o arrefecimento do interesse por parte do Poder Executivo Federal em discutir tal tema⁴.

³ O Grupo de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI-LD, fórum criado no Governo Federal em 2003 e que reúne mais de quarenta órgãos federais e estaduais, é o responsável por implementar as metas da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA.

⁴ Fonte: Dr. Luiz Alberto dos Santos, Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República.

O PL 1.202/2007 apresenta elementos muito importantes. O primeiro deles diz respeito à determinação do registro obrigatório dos lobistas, o segundo a defesa do acesso isonômico dos grupos de interesse ao processo estatal de tomada de decisões, através do direito ao contraditório e o terceiro, a realização de um curso de formação obrigatório aos lobistas registrados.

No entanto, a proposição apresenta seis pontos especialmente sensíveis, se comparada à legislação norte americana e canadense. São eles: (i) imprecisão conceitual; (ii) registro dos lobistas, (iii) publicidade das informações, (iv) rigidez das penalidades previstas, (v) prestação de contas e (vi) aplicabilidade e execução da legislação.

Imprecisão conceitual

Apesar de definir uma série de conceitos, o projeto de lei não define grupo de pressão ou interesse. Essa questão é importante, pois a definição conceitual restrita e objetiva é fundamental para o êxito da regulamentação do lobby. Greenwood & Thomas (1998), alertam para o fato de que muitas tentativas legislativas de regulamentação da atividade fracassaram devido a problemas envolvendo lacunas e imprecisões conceituais. Como exemplo, os autores discorrem acerca do conceito de representação de interesses que, segundo eles, pode compreender ações bastante diversificadas de tentativa de exercer influência que compreendem, desde a simples expressão de uma ideia, ao escrever uma carta ou um panfleto ou organizar uma petição, até engajar-se em atividades pensadas para influenciar pleitos ou para a seleção daqueles que concorrerão às eleições.

Registro dos lobistas

Em primeiro lugar, apesar de dispor sobre a obrigatoriedade do registro dos lobistas, o projeto de lei determina a instituição responsável por realizá-lo, apenas no âmbito do poder Executivo. Segundo o texto do projeto de lei, órgãos responsáveis pelo controle de atuação do lobista teriam a atribuição de realizar tal registro. Assim, subentende-se que, como no modelo de regulamentação norte americano, Câmara e Senado sejam responsáveis pelo

credenciamento dos lobistas que desejam exercer nessas casas, suas atividades. Além de apresentar vício de constitucionalidade, pois o poder legislativo não pode determinar o que o poder executivo deve fazer, o projeto de lei é impreciso quanto à instituição que deve realizar o registro dos lobistas.

Em segundo lugar, determinações acerca da forma como o registro será feito, se *on-line* ou não, se pela internet ou não, também não estão contempladas. Portanto, o projeto é impreciso em dois pontos cruciais para o êxito da regulamentação, ou seja, quem deve registrar os lobistas e como deve fazê-lo.

Em terceiro lugar, o projeto de lei restringe o registro apenas aos lobistas profissionais. Segundo a proposição analisada,

“indivíduos que atuem sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitem a acompanhar sessões de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, ou a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública diante de Comissão ou do Plenário, mediante convite público de dirigente responsável não devem se registrar” (PL 1202/07, artigo 10).

No entanto, será possível apreender o tamanho e a dinâmica da comunidade de representação de interesses brasileira em âmbito federal, se os lobistas voluntários forem excluídos do credenciamento? Se o objetivo da regulamentação é aumentar a transparência do processo decisório, o ideal seria deixar ver todos os interesses em jogo.

Publicidade das informações

Apesar de dispor sobre a divulgação de relatório das informações prestadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) pelos lobistas registrados, o projeto de lei não informa como se dará a divulgação desse relatório. Essa imprecisão não só contraria a propalada busca pela transparência e integridade do processo decisório quanto não aproveita os recursos que a tecnologia da informação disponibiliza atualmente. Dessa forma, pergunta-se: se o projeto de lei não

prevê a disponibilização dos dados coletados pelo TCU via internet e nem determina a obrigatoriedade de um sistema público de consultas, quais são as chances de fomentar transparência?

Penalidades

Há previsão de advertência, cassação de credenciamento e em caso de reincidência do lobista, o encaminhamento de peças e elementos pertinentes para o Ministério Público. A penalização prevista para o servidor público ou agente político é a demissão, caso haja **percepção** de qualquer vantagem material concedida por lobista, com valor superior a 500 UFIRs⁵. O projeto determina ainda que, casos de abuso de poder econômico serão encaminhados ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Além das penalidades previstas pelo PL 1202/07 serem brandas, ele não define com precisão a instituição responsável por fiscalizar a ação dos lobistas.

Prestação de contas

Três questões geram preocupação com relação aos relatórios de prestação de contas. A primeira diz respeito ao fato de a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União ser anual. Há fatores positivos e negativos a ressaltar. Como fator positivo destaca-se o claro objetivo de diminuir a burocracia, tanto para lobistas quanto para o TCU. Como pontos negativos, pode-se destacar três questões. A primeira refere-se à divulgação dos relatórios. Quando os relatórios forem divulgados, a opinião pública só saberá muito posteriormente quem participou dos processos decisórios que lhe interessava acompanhar. A segunda refere-se ao fato da proposição legislativa não garantir ao TCU a atribuição e/ou poder de confirmar os dados apresentados nas declarações pelos lobistas credenciados. Em terceiro lugar, a exigência da entrega de um relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado não parece ser suficiente para garantir a veracidade dos dados apresentados. Mais uma vez, a propalada busca pela transparência e integridade estaria sendo contrariada.

⁵ Note-se que o PL 1202/2007 utiliza-se de uma unidade de referência já em desuso.

Aplicabilidade e execução da legislação

Há diversas instituições de controle dispostas pelo PL 1202/2007, como a Controladoria Geral da União, que seria a responsável pelo credenciamento dos lobistas no âmbito do Poder Executivo, o Tribunal de Contas da União, que seria responsável por receber a prestação de contas anual dos lobistas, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica que arbitraria os casos envolvendo abuso de poder econômico e, o Ministério Público a quem caberá investigar irregularidades cometidas pelos lobistas, como já apresentado anteriormente.

Assim, a aplicação e execução da regulamentação do lobby prevista pelo PL 1202/07 depende tanto da atuação de instituições de controle interno, como a CGU, quanto de controle externo⁶, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público. O legislador parece ter partido da premissa de que essas instituições de controle agem de forma coordenada e articulada. Contudo, a literatura especializada aponta para a inexistência de articulação entre os mecanismos de controle no Brasil, fato que além de diminuir sensivelmente a eficácia desses mecanismos, reforça a sensação de impunidade existente entre os cidadãos (Arantes et alli, 2010).

Apesar de estar claro que essa questão extrapola o âmbito do projeto de lei, é fato que a inexistência de articulação entre os mecanismos de controle no Brasil precisa ser levada em consideração pelo legislador, pois tal questão é vital para que se obtenha com tal legislação, certo grau de eficácia. Afinal, qual seria a vantagem de aprovar e promulgar tal regulamentação se suas possibilidades de aplicação e execução são pequenas?

⁶ Os controles internos (CIs) “fazem parte da estrutura administrativa de cada poder, tendo por função acompanhar a execução dos seus atos, indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações a serem desempenhadas com vista ao atendimento da legislação. Já em relação ao poder executivo, os poderes que o controlam são os controles legislativos e de contas, denominados controles externos (CEs), ou seja, são órgãos independentes da administração, não participando, portanto, dos atos por ela praticados, pois cabe a eles exercer a fiscalização. Esse conjunto de controles horizontais, internos e externos, é formalmente institucionalizado por uma rede de órgãos autônomos” (Fonseca, F.; Sanchez, O.; Antunes, F., 2002:32).

No próximo tópico, compara-se as experiências norte americana, canadense e brasileira de regulamentação, com o intuito de apreender o que há de relevante a ser aprendido para garantir o êxito da regulamentação do lobby no Brasil.

4. A regulamentação do lobby em perspectiva comparada: EUA, Canadá e Brasil

A análise comparativa realizada partiu dos seguintes elementos concernentes à proposição brasileira, em perspectiva comparada: (i) como se define lobby; (ii) como se define o órgão que deve credenciar o lobista; (iii) quem deve se credenciar; (iv) como o credenciamento será realizado; (v) como a prestação de contas pelos credenciados será realizada; (vi) qual será o órgão responsável por tal tarefa; (vii) por quem e como as informações prestadas pelos lobistas serão divulgadas e, (viii) quais as penalidades impostas, assim como quais as instituições de controle responsáveis por aplicá-las.

A fim de facilitar a compreensão do leitor, foi elaborado o quadro abaixo, que apresenta os elementos arrolados anteriormente.

Quadro 1 – Regulamentação do lobby em perspectiva comparada: EUA, Canadá e Brasil.

O que e como se controla?	EUA	Canadá	Brasil - PL No. 1.202/2007
O que é lobby?	A <u>atividade de lobby</u> congrega todo contato que vise dar suporte a defesa de interesses. Um <u>contato de lobby</u> é qualquer comunicação oral ou escrita (incluindo uma comunicação eletrônica) a um membro do Poder Executivo ou Legislativo feito em nome de um cliente com a intenção de formular, modificar ou adotar legislação, regra, programa ou política pública federal e a implementação dessas políticas (subvenção,	comunicação direta com mandatários de cargos federais, com a finalidade de influenciar a formulação ou a aplicação das políticas públicas. Isto incluiu a tentativa de influenciar legislação primária ou secundária e sua implementação e a aplicação de programas federais, incluindo a adjudicação de contratos públicos.	esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros.

	empréstimo, ou licença; nomeação ou confirmação de uma pessoa para uma posição que esteja sujeita a avaliação do Senado).		
Quem credencia o lobista?	Senado: Secretary of the Senate; Câmara: Clerk of the House.	Office of the Commissioner of Lobbying.	Órgãos responsáveis pelo controle de atuação do lobista. No âmbito do poder Executivo: Controladoria Geral da União.
Quem deve se credenciar?	Indivíduo contratado, mediante pagamento ou outra forma de remuneração, para realizar contatos de lobby e cujas atividades de lobby representem 20% ou mais de suas atividades em um período de 03 meses.	Indivíduo contratado mediante remuneração por um cliente para se comunicar com agentes públicos, tanto voluntários quanto contratados.	Pessoas Físicas e Jurídicas que exercem, junto à Administração Pública Federal (APF), atividades para influenciar tomada de decisão administrativa ou legislativa.
Registro on-line pela internet	Registro obtido no prazo de 45 dias após a aquisição da condição de lobista. Para escritórios de lobby é oferecido um registro para cada cliente; o lobista profissional liberal é registrado como escritório de lobby. Para organizações que empreguem lobistas, basta um único registro para todos os empregados.	Para os lobistas consultores, o registro é oferecido no período de 10 dias antes do desempenho de atividades de lobby. Para os lobistas residentes de organizações e corporações, o registro é feito pelo empregado mais antigo e responsável pela área de lobby no período máximo de dois meses após a data do início das atividades. O lobista deve se re-registrar a cada seis meses.	Não contemplado pelo projeto.
Prestação de contas pelos credenciados	Periodicidade: Trimestral e Semestral. Conteúdo: Declaração deve revelar: - funcionários, clientes, áreas gerais e específicas de interesses, contatos e atividades efetuados, estimativas de receitas e despesas, etc. - contribuições feitas a candidatos ou agentes detentores de cargos	Periodicidade: Mensal e Semestral. Conteúdo: Declaração deve revelar: - comunicações feitas com os oficiais públicos designados.	Periodicidade: Anual. Conteúdo: Declaração deve revelar: - atividades, matérias de interesse e gastos da atuação que ultrapassem 1.000 UFIRs. - contratante, demais interessados nos serviços e matérias visadas; - dados sobre (i)

	federais e a comitês de partidos políticos.		constituição; (ii) sócios ou titulares, (iii) número de filiados; (iv) PFs que prestam serviços, com ou sem vínculo empregatício; (v) fontes de receita, discriminando doação ou legado recebido no exercício, que ultrapasse 1.000 UFIR; - despesas com publicidade, publicações de textos e livros, consultoria, eventos e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, acompanhadas de relatório de auditoria contábil.
Divulgação das informações	Senado: Office of Public Records Câmara: Legislative Resource Center.	Office of the Commissioner of Lobbying	TCU divulgará relatório das declarações recebidas, no exercício seguinte.
Penalidades	Condenações civis: multa de até US\$ 200,000 dependendo da gravidade e extensão da violação. Condenações criminais: prisão por até cinco anos ou multa.	Condenação sumária - prisão por 6 meses e/ou multa de até \$50,000. Demais casos - prisão por dois anos e/ou multa de até \$200,000. Dependendo da gravidade e havendo reincidência, pode ser proibida a comunicação com agente públicos por até dois anos.	- Para o lobista: Inicialmente advertência, em caso de omissão ou irregularidade de informações, tentativa de omissão ou ocultamento de dados e tentativa de confundir. Cassação de credenciamento, em caso de reincidência, sem prejuízo de encaminhamento de elementos pertinentes para o Ministério Público. Casos de abuso de poder econômico serão encaminhados ao CADE. - Para servidor público ou agente político: Demissão, em caso de percepção de qualquer vantagem material concedida por lobista, com valor superior a 500 UFIRs, que possa afetar o equilíbrio e isenção no seu julgamento, ou caracterize suborno ou aliciamento.
Garantia de	Não contemplado pela	Não contemplado pela	O órgão promotor de

contraditório com vistas ao equilíbrio de poder.	legislação.	legislação.	audiência pública deverá (i) recepcionar diversas correntes de opinião; (ii) ouvir, no máximo, seis expositores – preferencialmente cadastrados. Caso haja mais de três entidades opositoras ou defensoras que solicitem participação na audiência, seleção será feita por sorteio.
Quarentena	Senadores ficam proibidos de atuarem como lobistas por dois anos após o término de seu mandato. Deputados Federais e funcionários do Senado estão impedidos por um ano antes de atuar como lobistas no Senado.	Ex-ministros e a alta burocracia federal estão proibidos durante cinco anos de engajar-se em atividades de lobby, dado o alto potencial de conflito de interesses envolvido.	Indivíduos que tenham, durante um ano antes do requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em que tenham participado, direta ou indiretamente, da produção de proposição legislativa objeto de intervenção profissional.
Outras previsões	Não contemplado pela legislação.	Não contemplado pela legislação.	Curso de formação obrigatório para lobistas credenciados, às suas expensas.

Fontes: Sítio da Câmara dos Deputados na internet (www.camara.gov.br), (www.regulatelobbying.com) e (Gozetto, Ianoni & Mancuso, 2012).

Considerações finais

As mais importantes lições que a experiência norte-americana e canadense nos deixaram foram: (i) a necessidade de definição precisa dos conceitos e (ii) a importância de construir uma instituição de controle independente e autônoma para administrar a regulamentação do lobby.

A legislação norte americana distingue atividade de lobby e contato de lobby e define explicitamente o que deve ser considerado e o que não deve ser considerado contato de lobby. A proposta legislativa brasileira se beneficiaria de uma definição mais restrita acerca da natureza do que deve e do que não deve ser considerado como um “esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa”. Uma definição mais restrita da atividade pode trazer maior eficácia e, ao mesmo tempo, facilitar o trabalho de aplicação e execução da legislação, ora em apreciação pelo legislativo brasileiro.

Nos EUA, as agências que administram a regulamentação são os primeiros alvos do corte de verba, da inexistência ou insuficiência de dotação orçamentária, dada sua pouca visibilidade pública. É arriscado colocar nas mãos dos controlados o poder de controlar a si mesmos, já que sem orçamento próprio, tal instituição pode sofrer represálias daqueles que controla e que, ao mesmo tempo controlam o seu orçamento (Thomas, 2006).

Nesse sentido, a legislação canadense é inovadora não só ao criar a figura do *Commissioner*, um agente independente, nomeado por ambas as casas do Parlamento para um mandato de sete anos, como também por instrumentalizá-lo com uma equipe burocrática específica (*Office of the Commissioner of Lobbying*). Entre as atribuições do comissário pode-se destacar: (i) gerenciar o registro de lobistas e a divulgação dos dados obtidos; (ii) desenvolver e implementar programas educacionais para promover a conscientização pública sobre as exigências do *Lobbying Act*, e (iii) realizar confirmações dos dados fornecidos pelos lobistas e investigações que garantam o cumprimento do *Lobbying Act* e do *Lobbyists' Code of Conduct*.

Diante do exposto, é possível observar que os legisladores canadenses estiveram atentos às lições da experiência norte-americana e construíram uma instituição de controle independente e autônoma para administrar a regulamentação do lobby.

Do ponto de vista da operacionalização do sistema de registros, da divulgação dos dados informados e da fiscalização e aplicação das penalidades àqueles que descumprirem a lei – já que o comissário tem poder de investigar e punir os lobistas –, esse modelo parece bastante interessante.

Com a construção de uma instituição de controle independente e autônoma, específica para esse fim, seria possível centralizar em um único órgão o cadastramento, a distribuição de credenciais, a captação de informações, a confirmação das informações e sua divulgação, no âmbito dos três poderes da República.

Porém, há uma série de outros fatores a serem superados anteriormente para que a regulamentação do lobby entre na agenda decisória. Entre eles pode-se destacar: (i) falta de interesse por parte dos legisladores. A regulamentação do lobby provavelmente favoreceria a profissionalização da atividade. É possível interpretar a inércia dos legisladores como um meio de evitar uma disputa com os lobistas profissionais pela representação dos interesses sociais; (ii) certa hesitação dos próprios lobistas em levantar a bandeira da regulamentação de forma inequívoca. Por um lado, a regulamentação do lobby promete combater o espectro de marginalidade que ronda a atividade – para os profissionais da área, isso representa um benefício significativo. Por outro lado, no entanto, a regulamentação obriga os lobistas a agir de forma transparente, forçando-os a abdicar da atuação em cenários de pouca visibilidade, mais convenientes para a defesa de interesses ilegítimos. Além disso, há o temor de que a regulamentação gere não apenas mais concorrência – inchando o mercado da representação de interesses, com a chegada de novos profissionais interessados em atuar como lobistas –, mas também mais burocracia – ao determinar a frequente prestação de contas de gastos e atividades realizadas, (iii) a sociedade brasileira não tem atuado como agente impulsionador da regulamentação do lobby, diferentemente do que ocorreu, por exemplo, com o projeto da *ficha limpa*; (iv) o poder executivo federal ainda não encampou nenhum projeto de regulamentação do lobby – e o poder executivo tem sido o responsável pela maior parte da produção legislativa no país.

Diante desses fatores, as inúmeras omissões e imprecisões do PL 1202/07 tomam outra dimensão. Seriam essas omissões e imprecisões propositais? A existência de brechas e lacunas não seria uma forma de garantir a atuação de grupos de interesses na fase de implementação da regulamentação, que agiriam com o intuito de enfraquecer seu impacto ou até mesmo de inviabilizá-la?

5. Referências Bibliográficas

- ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C. TEIXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R. et al. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. P. 109-147.
- CHARI, R. & HOGAN, J. & MURPHY, G. Regulating lobbying: a global comparison. Manchester University Press, 2010.
- FONSECA, Francisco; SANCHEZ, Oscar A.; ANTUNES, Fernando. “Controles internos da administração. Os controles internos”. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). *Caminhos da transparência*. São Paulo: Editora da Unicamp, 2002, pp. 29-50 (D) (Disponível em www.transparencia.org.br/Source/index.htm)
- GOZETTO, A. C. Oliveira; MANCUSO, W. P. ; IANONI, Marcus . Lobby e Reforma Política. TD. Teoria e Debate, v. 1, p. 1-6, 2012.
- GREENWOOD, J. & THOMAS, C. S. Regulating Lobbying in the Western World. *Parliamentary Affairs*, Special Issue, 51: 487-99, 1998.
- MANCUSO, W. P. & GOZETTO, A. C. Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*. Ano 8. Número 14. 1º. semestre de 2011.
- PAYNE, J. M. Democratic Accountability Institutions in Latin America: Legal Design vs. Actual Performance. In: PAYNE, J. M. *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. Johns Hopkins University Press. Washington DC, 2002. P. 222-248.
- REIS, B. P. W. & ARANTES, R. B. Instituições Políticas e Controles Democráticos: O paradoxal exercício simultâneo do Poder e de sua contenção. In: MARTINS, C. B. & LESSA, R. (Coords). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: ANPOCS, 2010. P. 242-270.
- SANTOS, L. A. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse e no ciclo de

políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Universidade de Brasília, 2007. Tese.

THOMAS, Clive S. Interest Group Regulation across the United States: Rationale, Development and Consequences. *Parliamentary Affairs*, vol. 51, nº 4, oct. 1998, p. 500-515.

_____. *Research Guide to U. S. and International Interest Groups*. Praeger: Westport, CT; 2004.

_____. Transparency in Public Affairs: Lesson from the mixed experience in the United States. In: SPENCER, T. & MCGRATH, C. (Eds.). *Challenge & Response: Essays on Public Affairs & Transparency*. Brussels: Landmarks Press, 2006, 41-48.